

IV. Gleichstellung der Nichtkantonsbürger im Verfahren.

Assimilation des non-ressortissants aux citoyens du canton en matière administrative et judiciaire.

114. Urteil vom 17. November 1904

in Sachen Greuter gegen Regierungsrat Schwyz.

Schwyzerische (kantonsrätliche) Verordnung über Niederlassung u. Aufenthalt, vom 25. November 1890. Staatsrechtlicher Rekurs hiegegen u. gegen die Anwendung im Einzelfalle. Rekursfrist (Art. 178 Ziff. 3 OG). — Bedeutung der bundesrätlichen Genehmigung kantonalen, in Ausführung der Bundesverfassung und Bundesgesetzgebung erlassener Verordnungen und Gesetze. Art. 43, letzter Absatz; Art. 102 Ziff. 2; Ziff. 13; Art. 113 BV. — Art. 60 BV. Unzulässigkeit der verschiedenen Behandlung der Kantonsbürger und Kantonsfremden im Niederlassungs- und Aufenthaltswesen. (Anordnung höherer Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen für die Nichtkantonsbürger als für die Kantonsbürger.)

A. Die schwyzerische (kantonsrätliche) Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt vom 25. November 1890 unterscheidet „die in einer Gemeinde nicht heimatberechtigten Einwohner“ in „Niedergelassene und Aufenthalter“ (§ 1), und verpflichtet sie, unter näherer Umschreibung der beiden Begriffe (§§ 2 und 22), beim Gemeindepräsidenten gegen Vorlage von Ausweisschriften eine Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsbewilligung einzuholen (§§ 8 und 22). Dazu bestimmt § 30 der Verordnung in seinem Eingange:

„Für die Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen, die „Ausfertigung nebst Stempel inbegriffen, haben die Bewerber folgende Kanzleigeühren zu entrichten:

„a) Nichtkantonsbürger:

„für die Niederlassungsbewilligung Fr. 4 —
„für die Aufenthaltsbewilligung „ 2 —

„b) Kantonsbürger:

„für die Niederlassungsbewilligung Fr. 2 —
„für die Aufenthaltsbewilligung „ 0 50“

Im weiteren normiert er u. a. eine Bestellgebühr für jede nicht persönlich abgeholte Bewilligung von 30 oder 50 Cts., je nach der Entfernung der Wohnung des Bewerbers von der Gemeindefanzlei.

B. Die Rekurrenten, die Geschwister Josef, Marie und Anna Greuter, sind kraft Abstammung Bürger der Gemeinde Berthikon (Kanton Zürich); sie sind aber in der Gemeinde Schwyz, wo ihr Vater seit vielen Jahren als Schneidermeister niedergelassen ist, geboren und aufgewachsen. Im Sommer 1904 nahmen sie Anstellung als Diensthoten in den Fremdenhotels auf Rigi-Kulm und Rigi-Staffel, die zur schwyzerischen Gemeinde Arth gehören. Als sie nun hier um Aufenthaltsbewilligungen einkamen, forderte die Gemeindefanzlei von ihnen als kantonsfremden Aufenthältern, gestützt auf die in Fakt. A oben citierte Verordnung, je eine Kanzleigeühr von 2 Fr. nebst 30 Cts. Bestellgebühr. Hierauf beschwerten sich die Rekurrenten, in letzter Linie beim Regierungsrat des Kantons Schwyz, mit dem Begehren um Herabsetzung der Kanzleigeühr auf 50 Cts., indem sie geltend machten, sie hätten, da ihr Vater mit ihnen als Gliedern seiner Familie im Kanton Schwyz niedergelassen sei, gemäß Art. 45 Abs. 6 BV Anspruch auf gleiche Behandlung und somit Gleichstellung bezüglich der Gebühr mit den Kantonsbürgern. Durch Entscheid vom 1. August 1904 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab und verpflichtete die Rekurrenten, die angefochtene Taxe von je 2 Fr. 30 Cts. unverzüglich zu bezahlen, wesentlich mit der Begründung, jene Taxe entspreche dem § 30 der erwähnten maßgebenden kantonalen Verordnung. Art. 45 Abs. 6 BV falle außer Betracht, weil derselbe lediglich von „Besteuerung“ spreche, während die streitige Taxe keine Steuer, sondern nur eine Kanzleigeühr sei.

C. Gegen den vorstehenden Entscheid des Regierungsrates haben die Geschwister Greuter durch Eingabe vom 2. September 1904 den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht ergriffen und beantragt, das Bundesgericht wolle in Aufhebung jenes Entscheides erkennen:

1. Der § 30 der schwyzerischen Verordnung über Niederlassung und Aufenthalt vom 25. November 1890 könne insoweit nicht zu Recht bestehen, als er in der Taxation für Niederlassung und Aufenthalt einen Unterschied konstatiere zwischen Kantonsbürgern und Kantonsfremden Schweizerbürgern.

2. Dieser Unterschied habe insbesondere zu sistieren, wenn im Kanton Schwyz bereits niedergelassene Schweizerbürger sich in einer andern Gemeinde dieses Kantons niederlassen oder aufhalten wollen.

3. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz habe die Gemeindebehörde bzw. den Gemeindepräsidenten von Arth anzuhalten, den Rekurrenten für die Aufenthaltsbewilligung bloß 50 Cts. per Kopf abzufordern.

Sie machen wesentlich geltend, der angefochtene Entscheid verlege vorab die Art. 45 Abs. 6 und Art. 4 BB und § 4 RW von Schwyz; denn die erhöhte Kanzleigebühr für die Kantonsfremden Schweizerbürger bedeute eine besondere Belastung und eine ungleiche Behandlung derselben gegenüber den Kantonsbürgern, da die Arbeit des die Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen ausstellenden Gemeindepräsidenten die gleiche sei, ob die Bewilligung einem Kantonsbürger oder einem sonstigen Schweizerbürger erteilt werde. Ferner liege eine Verletzung auch des Art. 43 Abs. 4 BB vor, weil sie, die Rekurrenten, infolge der Niederlassung ihres Vaters als des Familienhauptes in Schwyz, gemäß § 11 der Niederlassungsverordnung, ebenfalls dort niedergelassen und daher den Kantonsbürgern gleichzustellen seien.

D. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz trägt auf Abweisung des Rekurses an. Er weist vorab auf den geringen Streitwert der Angelegenheit hin und führt sodann in der Hauptsache aus: Der § 4 RW treffe überhaupt nicht zu, da er von den Bürgern des Kantons Schwyz handle, zu denen die Rekurrenten nicht gehörten. Die angerufenen Bestimmungen der Bundesverfassung seien nicht verletzt. Nach § 11 der Niederlassungsverordnung hätten die Rekurrenten nur solange, als sie mit ihrem in Schwyz niedergelassenen Vater in gemeinsamem Haushalte gelebt hätten, keine Aufenthaltsgebühr bezahlen müssen; jetzt aber, da sie in eine andere Gemeinde gezogen seien, finde jene Verordnung

auf sie ebenfalls direkt Anwendung, und danach hätten sie die angefochtene Kanzleigebühr, zu deren Festsetzung der Kanton in Ermangelung eines einschlägigen Bundesgesetzes kompetent gewesen sei, für die Aufenthaltsbewilligung zu entrichten. Die kantonale Verordnung, welche den Nichtkantonsbürgern eine andere Gebühr auferlege, als den Kantonsbürgern, habe die Genehmigung des Bundesrates erhalten und schaffe tatsächlich nicht ungleiches Recht, da sie die Taxe für alle Nichtkantonsbürger gleich bestimme. Von ungleicher Behandlung der Schweizerbürger könnte nur die Rede sein, sofern die Angehörigen verschiedener Kantone verschiedenen Taxen unterworfen würden.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Soweit die Rekurrenten die Aufhebung des als verfassungswidrig bezeichneten § 30 der Verordnung des schwyzerischen Kantonsrates über Niederlassung und Aufenthalt vom 25. November 1890 verlangen, kann auf den Rekurs wegen Verspätung nicht eingetreten werden. Denn die 60tägige Rekursfrist des Art. 178 Ziff. 3 OG zur Anfechtung von Bestimmungen jener Verordnung in ihrer allgemeinen Verbindlichkeit war, nach dem Datum der Verordnung, im Zeitpunkt der Einreichung dieses Rekurses offenbar längst abgelaufen. Dagegen sind die Rekurrenten noch berechtigt, die behauptete Verfassungswidrigkeit und daher Ungültigkeit der fraglichen Bestimmung gegenüber dem vorliegenden, sie persönlich betreffenden speziellen Anwendungsfalle derselben geltend zu machen, d. h. als Motiv ihres Begehrens um Aufhebung des auf jene Bestimmung abstellenden regierungsrätlichen Entscheides vom 1. August 1904, mit Bezug auf welchen der Rekurs rechtzeitig eingereicht ist.

2. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz beruft sich in seiner Vernehmlassung gegenüber der von den Rekurrenten behaupteten Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmungsbestimmung allgemein auf die Tatsache, daß die fragliche Verordnung bei ihrem Erlasse die Genehmigung des Bundesrates erlangt habe. Er scheint also von der (allerdings nicht bestimmt formulierten) Annahme auszugehen, daß zufolge dieser Genehmigung eine nachträgliche Überprüfung der Verordnung auf ihre Verfassungsmäßigkeit durch das Bundesgericht im Rahmen seiner

ordentlichen Kompetenz als Staatsgerichtshof grundsätzlich unzulässig sei. Diese Annahme geht jedoch fehl. Die Genehmigung kantonaler Erlasse, mit welcher der Bundesrat nach Vorschriften der Bundesverfassung oder der Bundesgesetzgebung betraut ist (diejenige der in Rede stehenden Verordnung wurde nachgesucht und erteilt auf Grund des Art. 43 letzter Absatz BB, wonach „die kantonalen Gesetze über die Niederlassung und das Stimmrecht der Niedergelassenen in den Gemeinden“ der Genehmigung des Bundesrates unterliegen), fällt in den Kompetenzkreis des Bundesrates als Exekutivbehörde des Bundes (Art. 102 Ziff. 13 BB), d. h. sie qualifiziert sich als reiner Verwaltungsakt. Sie ist daher von der Ausübung der Staatsgerichtsbarkeit des Bundes (Art. 113 und Art. 102 Ziff. 2 BB) wesentlich verschieden. Folglich kann sie prinzipiell den staatsrechtlichen Rekursentscheidungen über die betreffenden Erlasse, sei es des Bundesgerichtes, sei es des Bundesrates selbst, nach der übereinstimmenden Auffassung dieser beiden Behörden nicht präjudizieren. Denn ihre Wirkung kann niemals sein, verfassungsmäßige Individualrechte der Bürger zu schmälern, bezw. durch Verschaltung der Staatsgerichtsbarkeit ihres normalen verfassungsmäßigen Schutzes zu entkleiden, sondern stets nur dahin gehen, in Unterstützung der Staatsgerichtsbarkeit zur Wahrung derselben beizutragen. Sie hat, nach den Worten des Bundesrates in seinem Rekursentscheid vom 27. Juli 1877 in Sachen Riboni gegen Tessin, nur den Sinn, Widersprüche zwischen der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung möglichst im voraus zu beseitigen; es kann daraus aber für Widersprüche, die sich erst in der Praxis ergeben, keine Sanktionierung abgeleitet werden (B.-Bl. 1877, IV, S. 376, Ziff. 2; Salis (2. Aufl.), IV, Nr. 1478). Somit ist auf die materielle Prüfung des vorliegenden Rekurses ohne weiteres einzutreten, d. h. es kann die eventuelle Frage unerörtert bleiben, ob sich die bundesrätliche Genehmigung der streitigen Verordnung nach Maßgabe des Art. 43 letzter Absatz BB überhaupt auch auf deren Bestimmungen betreffend die Aufenthalter, zu welchen der die Rekurrenten berührende Passus des § 30 daselbst gehört, und nicht nur auf diejenigen betreffend die Niedergelassenen beziehe.

3. Da sich die Rekurrenten als kantonsfremde Schweizerbürger

über ungleiche Behandlung gegenüber den schwyzerischen Kantonsbürgern durch einen gesetzgeberischen Erlaß des Kantons Schwyz beschwerten, so hat der Rekurs inhaltlich direkt Bezug auf Art. 60 BB, nach dessen Wortlaut die Kantone allgemein verpflichtet sind, alle Schweizerbürger in der Gesetzgebung sowohl als im gerichtlichen Verfahren den Bürgern des eigenen Kantons gleich zu halten. Zwar haben die Rekurrenten auf Verletzung des Art. 60 BB nicht ausdrücklich abgestellt, doch vermag dieser formelle Mangel die Anwendung jener Bestimmung im Falle ihres Zutreffens auf den materiell klar umschriebenen Rekursanspruch durch den Richter nicht auszuschließen. Nun ist allerdings die Anwendbarkeit des Art. 60 BB auf die vorliegend streitige Frage der rechtlichen Gleichstellung der kantonsfremden mit den kantonsangehörigen Aufhaltern von den politischen Bundesbehörden, welche vor Erlaß des geltenden Organisationsgesetzes hierfür zuständig waren, in ihrer späteren Praxis, nämlich seit dem Entscheide i. S. Baumann und Konsorten vom Jahre 1878 (siehe Salis, Bundesrecht (2. Auflage) II, Nr. 561 und 562) verneint worden. Der Bundesrat hat in seinem Berichte an die Bundesversammlung i. S. Baumann und Konsorten ausgeführt, und die Bundesversammlung ist diesen Ausführungen stillschweigend beigetreten, daß Art. 60 BB grundsätzlich weder auf die Niederlassungs-, noch auf die Aufenthaltsverhältnisse Bezug habe, da für jene in Art. 45 BB spezielle Vorschriften beständen, und für diese in dem durch Art. 47 BB vorgesehenen Bundesgesetze ebenfalls besondere Bestimmungen zu treffen seien, und daher Fragen des Aufenthaltsrechts nicht, dem noch nicht erlassenen Spezialgesetze vorgehend, an Hand anderweitiger Bundesverfassungsbestimmungen auf dem Rekurswege entschieden werden dürften. Dieser Argumentation kann jedoch nicht beigepflichtet werden. Denn Art. 60 BB fordert und garantiert die Gleichstellung der kantonsfremden Schweizerbürger mit den Kantonsbürgern in der kantonalen Gesetzgebung vorbehaltslos; jedenfalls gilt derselbe ohne jede Beschränkung für das Gebiet des Verwaltungsrechts. Folglich geht es gewiß nicht an, die hieher gehörigen kantonalen Normen über die Verhältnisse der Aufenthalter deswegen jener allgemeinen bundesrechtlichen Weisung und Garantie zu entziehen, weil die

Bundesverfassung ihre bundesgesetzliche, den Schutz des Art. 60 BB ersetzende Regelung in Aussicht nimmt, so lange diese Ersetzung tatsächlich nicht stattgefunden hat, die kantonalen Normen also als solche noch zu Recht bestehen. Über die verwaltungsrechtliche Stellung der Aufenthaltler, insbesondere über ihre Verpflichtung zur Bezahlung einer Kanzleigebühr für die Aufenthaltsbewilligung aber bestehen bis heute bundesrechtliche Vorschriften nicht. Es kann sogar fraglich erscheinen, ob das geltende Verfassungsrecht überhaupt eine Änderung dieses Rechtszustandes postuliert, da Art. 47 BB ein Bundesgesetz — außer über die bürgerlichen Rechte der Aufenthaltler, das bereits erlassen ist (Bundesgesetz betreffend die civilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthaltler vom 25. Juni 1891) — nur über deren politische Rechte, also die Stimm- und Wahlberechtigung in kantonalen und Gemeinde-Angelegenheiten, vorsieht. Somit ist die streitige, den Rekurrenten gegenüber mit Recht zur Anwendung gebrachte schwyzerische Kantonsratsverordnung, speziell in ihrer angefochtene Bestimmung, unbedenklich als der Vorschrift des Art. 60 BB unterstehend zu erachten. Daß Art. 60 BB auf kantonale Bestimmungen fraglicher Natur anwendbar sei, hat übrigens auch der Bundesrat in früheren Entscheidungen (B.=Bl. 1876, I, 247; 1877, II, 526), ebenfalls mit stillschweigender Zustimmung der Bundesversammlung, vertreten: es bedeutet also der vorliegende Entscheid nur die Wiederaufnahme jener ursprünglichen Praxis.

4. Mit Art. 60 BB aber ist die angefochtene Festsetzung einer höhern Kanzleigebühr für die Aufenthaltsbewilligung der kantonnsfremden Schweizerbürger, als für diejenige der schwyzerischen Kantonsbürger anderer Gemeinden, nicht vereinbar. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz versucht in seiner Bernehmlassung zur Rechtfertigung der zweifellos hierin liegenden ungleichen Behandlung der beiden Gruppen von Schweizerbürgern nicht etwa einen Unterschied der relevanten äußern tatsächlichen Verhältnisse der beiden Bewilligungsfälle darzutun, sondern beschränkt sich vielmehr auf die nach Wortlaut und Zweck des Art. 60 BB augenscheinlich unrichtige Rechtsbehauptung, daß als verfassungswidrige ungleiche Behandlung der Schweizerbürger überhaupt nur die

Ungleichstellung der kantonnsfremden Bürger unter sich anzusehen wäre. Und in der Tat läßt sich ein solcher Unterschied nicht feststellen; denn insbesondere ist, wie die Rekurrenten zutreffend betonen, die Inanspruchnahme des die Aufenthaltsbewilligungen ausstellenden Beamten, als deren Entgelt die fragliche Kanzleigebühr erscheint, dieselbe, ob der Aufenthalt einem Kantonsbürger oder einem kantonnsfremden Schweizerbürger erteilt wird, da in beiden Fällen gleiche Ausweisungskriterien (Art. 45 Abs. 1 BB) zu prüfen und zu registrieren sind. Folglich kann zwischen den beiden Fällen nur das eine Differenzierungsmoment der verschiedenen (schwyzerischen, bezw. auswärtigen) Kantonsangehörigkeit der Aufenthaltsbewerber bestehen, auf das aber nach der Vorschrift des Art. 60 BB eben eine ungleiche Behandlung der Fälle nicht basiert werden darf.

5. Ist der Rekurs nach dem Gesagten, soweit sein Antrag gemäß Erwägung 1 berücksichtigt werden kann, gestützt auf Art. 60 BB gutzuheißen, so braucht auf eine Untersuchung über die Verletzung weiterer Verfassungsbestimmungen, auf welche sich die Rekurrenten berufen, nicht eingetreten zu werden.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der Rekurs wird insoweit als begründet erklärt und entsprechend der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 1. August 1904 in dem Sinne aufgehoben, daß die Rekurrenten nicht verpflichtet sind, eine höhere Gebühr für die streitige Aufenthaltsbewilligung zu bezahlen, als sie zu bezahlen hätten, wenn sie schwyzerische Kantonsbürger wären.